

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut pasal 1 ayat 1 UUD 1945, Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.¹ Pasal ini menunjukkan bahwa susunan Negara Republik Indonesia adalah bersusun tunggal. Artinya tidak ada negara dalam negara, seperti halnya yang terdapat pada negara federal. Konsekuensi dari pilihan bentuk negara kesatuan ini maka penyelenggaraan pemerintahan pada prinsipnya dilakukan oleh pemerintah pusat. Mengingat wilayah Republik Indonesia sangat luas dengan beribu-ribu pulau, aneka ragam suku dan budaya sudah dapat dipastikan tidak mungkin segala sesuatunya diatur secara terpusat oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, para pendiri negara (*the founding fathers*) Republik Indonesia bersepakat menetapkan bentuk negara kesatuan dengan otonomi daerah sebagaimana dituangkan dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.²

Negara Republik Indonesia adalah Negara kesatuan dengan sistem Desentralisasi (sistem otonomi). Adapun yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan suatu daerah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dijadikan urusan rumah tangganya.³ Dengan sistem desentralisasi (otonomi), maka wilayah Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah otonom. Daerah otonom masing-masing memiliki otonomi daerah, yakni hak, kewenangan dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan

¹ Undang-Undang Dasar 1945, Bab I pasal 1 ayat 1.

² Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : PT Rineka cipta, 2005) h. 119

³ *Ibid.* h. 120

mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, daerah-daerah otonom mengatur dan mengurus kehidupan sendiri sebagai bagian yang organis dari negara kesatuan Republik Indonesia. Daerah-daerah otonom itu bersifat *zelfstanding* (mandiri), tetapi tidak *onfhankelijk* (merdeka).⁴ Didalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Dalam penjelesan tersebut, antara lain dikemukakan bahwa “Oleh karena Negara Indonesia itu sudah suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtsgemeen schppen*) atau sifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang”.⁵

Disinilah dilaksanakannya Asas-Asas Desentralisasi, Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan secara bersama-sama dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang diatur dalam Undang-Undang No 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, yang dalam perkembangannya diubah dengan Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah.⁶

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 itulah yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana tertuang dalam ketentuan

⁴*Ibid.* h. 121

⁵Haw. Wijaja, *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2003), h.1

⁶Yuliestina Masriani, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta : PT. Sinar Grafika, 2009), h. 41

MPR RI Nomor XV/MPR/1998, bahwa penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.⁷

Tujuan otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 adalah berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia.⁸

Dalam pasal 94 Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dinyatakan bahwa di Desa dibentuk pemerintahan desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD), selanjutnya disebut BPD yang merupakan pemerintahan desa. Setelah Undang-Undang 32 tahun 2004 lahir menggantikan Undang-Undang No 22 tahun 1999 hal ini semakin mempertegas dalam pasal 200 ayat 1, bahwa dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Jadi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terdapat dua unsur lembaga desa sebagai subjek penyelenggaraan pemerintah, yaitu pemerintah desa sebagai pihak eksekutif dan Perwakilan Desa sebagai lembaga legislatif.⁹ Dengan adanya pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dalam pemerintahan desa

⁷*Ibid.* h. 47

⁸*Ibid.*

⁹H.A.W. Widjaja, *penyelenggaraan otonomi daerah*, (jakarta: P.T. Raja Grafindo,2007),

ini, membawa harapan akan menjadikan desa sebagai tempat tegak dan bermulanya otonomi daerah demokrasi di Indonesia. Khusus untuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD), diharapkan menjadi arena baru representasi dari *distribution of power* dan demokrasi desa, antara lain menjadi tempat pembuatan kebijakan publik yang berbasis pada artikulasi kepentingan masyarakat, serta mampu melakukan kontrol terhadap sepak terjang pemerintah desa.

Badan Permusyawaratan Desa sebagai badan legislasi desa mempunyai hak untuk mengajukan rancangan peraturan desa, merumuskan dan menetapkannya bersama pemerintah desa. Inisiatif dalam pembuatan peraturan desa baik yang datangny dari anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) maupun dari kepala desa terlebih dahulu dituangkan dalam rancangan peraturan desa. Didalam rangka penyiapan dan/atau pembahasan Rancangan Peraturan Desa maka di sini Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis terhadap Rancangan Peraturan Desa tersebut.¹⁰ Peraturan Desa dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Dan dalam Peraturan Desa itu harus memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat desa setempat dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹¹ Kemudian dalam pembentukan Peraturan Desa maka harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.¹²

Sesuai dengan pasal 58 ayat 1 Peraturan Pemerintah No 72 tahun 2005 menyatakan bahwa Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kemudian Peraturan Desa disampaikan oleh

¹⁰Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, Pasal 57

¹¹ *Ibid*, pasal 55 ayat 1

¹² *Ibid*, pasal 56

Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat sebagai bahan pengawasan dan pembinaan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Dan didalam pasal 59 Peraturan Pemerintah No 72 tahun 2005 menyatakan bahwa Untuk melaksanakan Peraturan Desa, Kepala Desa menetapkan Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa. Peraturan Kepala Desa dan/atau Keputusan Kepala Desa, dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana tertuang didalam pasal 29 Peraturan Pemerintah No 72 tahun 2005 Kemudian dalam pasal 35 Peraturan Pemerintah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai wewenang :

- a. Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa.
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa.
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa.
- d. Membentuk panitia pemilihan kepala desa.
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, dan,
- f. Menyusun tata tertib Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Kemudian anggota Badan Permusyawaratan Desa mempunyai hak:¹³

- a. Mengajukan rancangan peraturan desa
- b. Mengajukan pertanyaan,

¹³ *Ibid*, pasal 37 ayat 1

- c. Menyampaikan usul dan pendapat,
- d. Memilih dan dipilih, dan
- e. Memperoleh tunjangan

Dan adapun anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai kewajiban sebagai berikut :¹⁴

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan,
 - b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa,
 - c. Mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia,
 - d. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat,
 - e. Memproses pemilihan kepala desa,
 - f. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan ,
 - g. Menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat.
- Dan
- h. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka kinerja Badan Permusyawaratan Desa sangat menentukan dalam proses pemerintahan desa. Kemampuan

¹⁴ *Ibid*, pasal 37 ayat 2

menyusun peraturan perundang-undangan atau peraturan pada tingkat desa menjadi kemahiran mutlak yang mestinya dimiliki oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sejajar dengan fungsi legislator dan kontroling. Oleh karena itu perlu ada kemahiran membuat peraturan desa yang berguna mewujudkan keadilan, kesejahteraan dan ketentraman di pemerintahan desa.

Peraturan desa seperti yang telah dijelaskan diatas sudah tentu mempunyai peran penting dalam menggali potensi yang dimiliki suatu desa dalam pembangunan daerah dan berperan besar dalam mewujudkan otonomi dan demokrasi desa. Namun segala sesuatunya tentulah tidak semudah yang dibayangkan. Dalam kenyataannya dilapangan tentulah banyak kendala dan rintangan yang ditemui oleh para anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam menyusun dan menetapkan peraturan desa.

Pada Kenyataannya di Desa Padang Sawah Kecamatan Kampar Kiri fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai legislator dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga untuk menampung dan meyalurkan aspirasi masyarakat tidak terlaksana secara efektif, sehingga kinerja dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) selama enam tahun menjadi wakil dari masyarakat tidak terlihat sama sekali. Padahal Badan Permusyawaratan Desa akan berfungsi sebagai sebuah lembaga yang mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan pembangunan di desa, kemudian akan dilaksanakan sepenuhnya oleh Kepala Desa sebagai eksekutif, melalui sebuah mekanisme kontrol dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD), hingga pada penerimaan laporan pertanggungjawaban pelaksana kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Secara umum, segala urusan yang menyangkut soal desa tidak lepas dari perhatian Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan seterusnya akan diwujudkan dalam bentuk peraturan-peraturan desa. Dengan demikian, kapasitas kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) diharapkan dapat menguasai segala hal terkait dengan pengembangan desa, yang secara umum dapat dibagi dalam badan-badan kepengurusan sendiri, seperti urusan pemerintahan, pembangunan dan kesejahteraan rakyat, dan anggaran/keuangan desa.

Jadi dengan adanya permasalahan yang telah peneliti uraikan diatas tentulah akan berimplikasi pada program otonomi desa dan demokrasi yang diharapkan tumbuh dan berkembang di desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang diharapkan akan membawa nuansa demokrasi dan merealisasikan program otonomi di desa tentulah hanya akan memberikan harapan kosong belaka jika permasalahan ini tidak menemukan solusinya.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk mengetahui dan meneliti lebih lanjut berkaitan dengan dengan kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di desa Padang Sawah dengan judul “PELAKSANAAN KINERJA BADAN PERMUSYAWARATAN DESA DI DESA PADANG SAWAH KECAMATAN KAMPAR KIRI KABUPATEN KAMPAR BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NO 72 TAHUN 2005 TENTANG DESA”.

B. Batasan Masalah

Agar penelitian ini terarah, dapat mencapai pada sasaran yang diinginkan dengan benar dan cepat maka peneliti membatasi permasalahan pada kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di desa Padang Sawah periode 2007 sampai 2013.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kinerja Badan Pemusyawaratan Desa di Desa Padang Sawah Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar ?
2. Apa Faktor-Faktor Penghambat Badan Permusyawaratan Desa Dalam Melaksanakan Kinerjanya?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kinerja Badan Pemusyawaratan Desa di Desa Padang Sawah Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat Badan Permusyawaratan Desa dalam melaksanakan kinerjanya.

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menambah pengetahuan dan mengembangkan ilmu yang telah penulis peroleh selama dibangku kuliah khususnya dalam Ruang Lingkup Hukum Tata Negara
2. Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan pencerahan dan menemukan solusi terhadap permasalahan yang ada, sehingga akan memicu dan meningkatkan kinerja Badan

Permasyarakatan Desa (BPD) untuk masa yang akan datang, dengan demikian tentunya potensi yang dimiliki Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dapat tergali sebaik mungkin.

3. Sebagai salah satu bahan bacaan dan informasi bagi rekan-rekan mahasiswa dalam penelitian berikutnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

E. Metode Penelitian

1. Jenis dan sifat penelitian

Jenis penelitian yang digunakan yaitu sosiologis, dengan menggunakan alat pengumpulan data berupa observasi, wawancara dan angket sedangkan jika dilihat dari sudut sifatnya penelitian ini bersifat analisis deskriptif, yakni melukiskan suatu peristiwa dari sudut pandang suatu undang-undang tertentu dimasyarakat dan dalam penelitian nanti untuk melukiskan atau menggambarkan tentang suatu hal di daerah tertentu yang mempunyai gambaran yang berkaitan dengan penelitian terutama yang berkaitan dengan judul penelitian.

2. Sumber Data

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari narasumber dengan metode observasi (pengamatan), interview (wawancara) dan angket yang berhubungan dengan pembahasan penelitian ini.
- b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari sumber-sumber hukum, seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.

- c. Data tersier yaitu data yang diperoleh dari ensiklopedia dan yang sejenisnya yang berfungsi mendukung data primer dan data sekunder seperti Kamus Bahasa Indonesia, Artikel-Artikel, Majalah Hukum, Jurnal-Jurnal Dan Sebagainya.

3. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah pemerintahan Desa Padang Sawah Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar yang merupakan wilayah hukum tempat kedudukan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Padang Sawah.

4. Populasi dan Sampel

Populasi adalah jumlah keseluruhan objek yang akan diteliti. Sampel adalah sebagian dari populasi yang dapat mewakili keseluruhan objek penelitian yang mempermudah peneliti dalam menemukan penelitian. Adapun metode pengambilan sampel adalah purposive sampling yaitu pengambilan disesuaikan dengan tujuan penelitian, sampel yang diambil hanya yang sesuai dengan tujuan penelitian. Untuk tercapainya maksud dan tujuan penelitian ini, maka yang menjadi populasi dan sampel dalam penelitian ini adalah :

Tabel I.1
Jumlah Populasi Dan Sampel

No	Kategori populasi	Jumlah populasi	Jumlah sampel	Persentase
1	Anggota BPD padang sawah	11	6	54,5%
2	Kepala desa padang sawah	1	1	100%
3	Masyarakat padang sawah	646	65	10,1%
Jumlah		658	72	11,11%

Sumber data : Data Kantor Desa Tahun 2013

5. Teknik Pengumpul Data

Untuk mendapatkan data dan informasi, maka dalam penelitian ini maka penulis menggunakan metode Wawancara, Observasi, Angket Dan Studi Pustaka.

1. Observasi, yaitu peninjauan langsung di Desa Padang Sawah Kecamatan Kampar Kiri Kabupaten Kampar
2. Wawancara, yaitu mengajukan beberapa pertanyaan secara langsung kepada responden mengenai permasalahan yang diteliti.
3. Angket yaitu metode pengumpulan data dengan cara membuat daftar-daftar pertanyaan yang memiliki hubungan dengan kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dalam hal ini responden hanya memilih jawaban yang ada didalam angket sehingga di peroleh keterangan secara langsung
4. Kajian kepustakaan ini digunakan dalam kategori penelitian hukum sosiologi untuk memperoleh data sekunder guna mendukung data

primer, kajian kepustakaan tersebut terdiri dari literatur-literatur kepustakaan yang memiliki korelasi dengan kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

6. Analisis data

Setelah diperoleh data baik data primer maupun data sekunder, kemudian data tersebut dipilah dan dikelompokkan menurut jenisnya, dimana data yang diperoleh di lapangan didasarkan pada hal-hal yang berkaitan dengan penelitian ini, Kemudian penulis menghubungkannya dengan indikator kinerja yang menjadi tolak ukur dalam penilaian kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Padang Sawah.

Dari hasil perbandingan antara data penelitian dengan indikator kinerja, maka terlihat perbedaan maupun persamaan antara teori dan praktek, selanjutnya penulis menarik kesimpulan dalam penelitian ini dengan menggunakan cara deduktif, yaitu menyimpulkan atau dengan kata lain suatu metode penarikan kesimpulan dari yang berbentuk umum ke bentuk khusus.

F. Sistematika Penulisan

Pembahasan penelitian terbagi menjadi V Bab dan setiap bab terdiri dari beberapa sub bab. Pembagian tersebut dilakukan secara sistematis sesuai dengan tahapan-tahapan urainya, sehingga tidak berdiri sendiri tetapi berhubungan erat satu sama lainnya dan merupakan satu kesatuan yang menyeluruh.

Adapun isi dari tiap-tiap bab tersebut adalah sebagai berikut :

- BAB I : Pendahuluan, dalam bab ini diuraikan Latar Belakang, Batasan Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan dan kegunaan Penelitian, Metode Penelitian, sistematika penulisan.
- BAB II : Gambaran Umum lokasi penelitian, letak dan keadaan geografi desa padang sawah, gambaran umum geografis, demografis dan struktur organisasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa Padang Sawah.
- BAB III : Tinjauan Teoritis, sistem otonomi dalam sistem pemerintahan indonesia, Badan Permusyawaratan Desa Dalam Sistem Pemerintahan Desa Di Indonesia, Hak Dan kewenangan serta fungsi Badan Permusyawaratan Desa dan Asas-Asas Umum dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Indonesia.
- BAB IV : Hasil penelitian dan Pembahasan, hasil analisa kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) desa Padang Sawah, dan Faktor-Faktor Penghambat Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Melaksanakan Kinerjanya .
- BAB V : Kesimpulan dan Saran.